

UDK 343.791

Primljeno 1. studenog 2005.

Stručni članak

Karmen Novak Hrgović*

NOVOSTI U MATERIJALNOPRAVNIM ODREDBAMA PRIJEDLOGA NOVOG ZAKONA O PREKRŠAJIMA

U tekstu koji slijedi prikazuje se novosti u općem – materijalnom dijelu Prijedloga zakona o prekršajima, usporednom metodom, pri čemu se pojedine odredbe, koje predstavljaju nova rješenja nametnuta problemima u praksi, komentiraju sa stajališta praktičara. Pritom se polazi od postavke da je važećim Zakonom o prekršajima, koji je stupio na snagu 1. listopada 2002. (Narodne novine RH broj 88/02, 122/02, 187/03 - Uredba Vlade, 105/04, 127/04 – ispravak), a temelji se na Kaznenom zakonu, utrt put novom zakonu o prekršajima s određenim nužnim bitnim promjenama te cjelovitim i konzistentnim uređenjem materijalno-pravnih odredbi prekršajnog prava koje se primjenjuju kao opće odredbe uz posebni dio prekršajnog prava, sadržan u iznimno velikom broju propisa koji propisuju prekršaje.

UVODNE NAPOMENE

Prijedlog novog zakona o prekršajima u prvom dijelu sadržava materijalno-pravne odredbe, odgovarajuće općem dijelu Kaznenog zakona, kao što ih sadržava i Zakon o prekršajima iz 2002. godine, što je nužno strukturalno rješenje u zakonu kojim se uređuje područje prekršajnog prava i suđenja. Ta nužnost proizlazi iz samog određenja prekršaja (članak 1. Prijedloga), kojim se povređuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela. Stoga su materijalno-pravne odredbe Zakona o prekršajima specifične opće odredbe koje važe i primjenjuju se na sve prekršaje propisane brojnim posebnim zakonima i propisima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

* Karmen Novak Hrgović, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

Prijedlog novog zakona o prekršajima u općem dijelu, odnosno u materijalnopравnim odredbama, naprijed iznesenu općeprihvaćenu tezu oživotvoruje na način koji do sada nije bio dosljedno ostvaren, i upravo se u tome vidi njegova originalnost, premda je svakako pozitivnim Zakonom o prekršajima utrti pravi put te valja očekivati da će rješenja iz općeg dijela Prijedloga novog zakona koja se odnose na prekršajnopравne sankcije i njihovu primjenu, a u tom dijelu posebno na odredbe o kaznama, ublažavanju, stjecaju prekršaja i produljenom djelu, kao i katalog zaštitnih mjera koje se na temelju njega primjenjuju, zatim institut zastare prekršajnog progona te zastare izvršenja pravomoćnih odluka, kao i odredbe o primjeni prekršajnog prava na pravne osobe i s njima izjednačene subjekte, uvelike pridonijeti ujednačenosti u suđenju i učinkovitosti prekršajnog prava.

Koncepcijski, Prijedlog novog zakona o prekršajima (dalje u tekstu: Prijedlog), kao i pozitivni Zakon o prekršajima, materijalnopравne odredbe sadržava u prvom dijelu (članci 1. do 81.), koji je podijeljen na deset glava:

- Temeljne odredbe, glava prva (I.)
- Primjena prekršajnog prava Republike Hrvatske, glava druga (II.)
- Prekršaj, glava treća (III.)
- Krivnja, glava četvrta (VI.)
- Kazne i kažnjavanje, glava peta (V.)
- Mjere upozorenja, glava šesta (VI.)
- Zaštitne mjere, glava sedma (VII.)
- Primjena prekršajnog prava Republike Hrvatske prema pravnim osobama i s njima izjednačenim subjektima, glava osma (VIII.)
- Primjena materijalnopравnih odredbi ovog zakona prema maloljetnim počiniteljima prekršaja, glava (IX.)
- Oduzimanje imovinske koristi, rehabilitacija, podaci iz prekršajne evidencije i pravna posljedica osude, glava deseta (X.)

Već na prvi pogled vidi se međutim, da je u koncepciji materijalnopравnih odredbi došlo do promjene, jer je uvedena kao posebna glava cjelina koja sadržava načelne odredbe o primjeni prekršajnog prava, u koju su svrstana opća pravila o primjeni odredbi prekršajnog prava (primjena materijalnopравnih odredbi Zakona o prekršajima na sve prekršaje, primjena prekršajnog prava Republike Hrvatske za prekršaje počinjene na njezinu teritoriju, brodu ili zrakoplovu), odnosno o nemogućnosti primjene prekršajnog prava (prekršajna neodgovornost djeteta, nemogućnost primjene prekršajnog prava u posebnim slučajevima, zastara prekršajnog progona i prekršajnopравnih sankcija). Dalje, odredbe o prekršajnopравnim sankcijama uređene su na nov način, jer su u posebne cjeline izdvojene odredbe o kaznama i kažnjavanju, mjerama upozorenja te zaštitnim mjerama, tako da je materija tematski bolje sistematizirana. To se posebno odnosi i na odredbe o primjeni prekršajnog prava prema pravnim osoba-

ma i s njima izjednačenim subjektima, koje obuhvaćaju sva osnovna pravila koja se odnose na tu kategoriju okrivljenika u prekršajnom pravu.

PREGLED NOVOSTI

1. Temeljne odredbe

Temeljne odredbe Prijedloga jesu: određenje prekršaja, načelo zakonitosti, pravilo obvezne primjene blažeg propisa, načelo krivnje, vrste i opća svrha prekršajnopравnih sankcija, pravila o ograničenju u propisivanju i primjeni prekršajnopравnih sankcija te odredba o pravu na rehabilitaciju.

Novost u ovom dijelu sadržana je u odredbama članka 2. *Načelo zakonitosti*¹, koje sadržava osim općeg načela izraženog u stavku 3. i vrste propisa kojima se mogu propisivati prekršaji i prekršajnopравne sankcije. Riječ je o novosti koja je više nomotehničkog značaja, jer i pozitivni Zakon o prekršajima, u članku 7. (*Propisivanje prekršaja i prekršajnih sankcija*), sadržava odredbe o krugu ovlaštenika za propisivanje prekršaja i prekršajnopравnih sankcija, ali one nisu vezane neposredno uz načelo zakonitosti, koje je izraženo u članku 2.

Međutim, na ovom mjestu važnije je istaknuti da predlagatelj zakona i dalje ostaje ustrajan u ideji da se prekršaji i prekršajnopравne sankcije ne mogu, osim zakonom i odlukama jedinica lokalne (regionalne) samouprave, propisivati i uredbama Vlade, pravilnicima i naredbama ministara odnosno ravnatelja državnih uprava, iako postoje razlozi - primjerice operativnost u donošenju propisa, zatim preuzete obveze iz međunarodnih konvencija ugrađene u uredbе Vlade, koje sadržavaju i prekršajne odredbe, a koje nemaju kontinuitet u pozitivnim zakonima² - koji bi opravdali takvu mogućnost, na što su upozoravali prilikom izrade Prijedloga članovi radne skupine.

Odredbom članka 5. Prijedloga određeni su način propisivanja i vrste prekršajnopравnih sankcija, pa se Prijedlogom propisuju i na osnovi njega primjenjuju

¹ (1) Prekršaji i prekršajnopравne sankcije mogu se propisivati zakonom i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(2) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu propisivati prekršaje i prekršajnopравne sankcije samo za povrede propisa koje one donose na temelju svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom i tu ovlast ne mogu prenijeti na drugoga.

(3) Nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajnopравna sankcija za djelo koje prije nego je bilo počinjeno nije bilo zakonom ili međunarodnim pravom ili propisom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određeno kao prekršaj i za koji zakonom ili propisom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nije bilo propisano koja se vrsta i mjera prekršajnopравne sankcije počinitelju može izreći, odnosno primijeniti.

² Primjerice, konkretan slučaj je s Uredbom o tvarima koje oštećuju ozonski omotač, Narodne novine RH broj 7/99.

prema počinitelju prekršaja: **kazne, mjere upozorenja** - opomena i uvjetna osuda, **zaštitne mjere** i **odgojne mjere**, ali u sustavu sankcija koje se propisuju Zakonom o prekršajima i propisom o prekršaju, kao što se vidi, više se uz kazne ne predviđa globa.

Nadalje, člankom 8., koji je ujedno i logičkim slijedom zaključna odredba glave prve, uvršteno je među temeljne odredbe Prijedloga *pravo na rehabilitaciju*³, po uzoru na Kazneni zakon, u čemu je Zakon o prekršajima sada manjkav jer ne sadržava odredbu takvog načelnog značenja, iako sadržava odredbe o brisanju rješenja o prekršaju (članak 247. i 248.) u procesnom dijelu. Načelo iz članka 8. razrađeno je u odredbama članaka 77. i 78. stavka 6. Prijedloga, o čemu će poslije biti više govora.

2. Načelna pravila primjene prekršajnog prava Republike Hrvatske

Prema okolnostima koje uzrokuju obveznu primjenu pravila Zakona o prekršajima odnosno prema okolnostima koje isključuju odgovornost za prekršaj, isključuju mogućnost primjene prekršajnog prava, isključuju mogućnost prekršajnog progona, kao i izvršenja prekršajnopравnih sankcija, Prijedlog u ovom dijelu donosi opće odredbe o:

1. *obveznoj primjeni* prekršajnog prava kod:

- primjene materijalnopравnih odredba na sve prekršaje,
- načela teritorijaliteta, uključujući i načelo zastave broda i registracije zrakoplova,

odnosno o

2. *isključenju primjene* prekršajnog prava kod:

- prekršajne neodgovornosti djeteta,
- načela *ne bis in idem*,
- zastare.

2.1. Obvezna primjena

Članak 11. pravilom o primjeni materijalnopравnih odredba Zakona o prekršajima na sve prekršaje propisane zakonima i drugim propisima kojima se

³ Počinitelj prekršaja koji je pravomoćno proglašen krivim i prema kojem je primijenjena prekršajnopравna sankcija ili je oslobođen kazne ima pravo, nakon proteka određenog vremena i pod uvjetima koji su određeni ovim Zakonom, smatrati se osobom koja nije počinila prekršaj a njezina prava i slobode ne mogu se razlikovati od prava i sloboda osoba koje nisu počinile prekršaj.

propisuju prekršaji⁴ eksplicitno povezuje opći dio Zakona o prekršajima s odredbama o prekršajima u svim posebnim zakonima i drugim propisima koji sadržavaju prekršaje te više ne ostavlja nikakvu dvojbu o mogućnosti primjene općih materijalnopравnih odredbi sadržanih u njima, koje najčešće i nisu sukladne s materijalnopравnim odredbama Zakona o prekršajima. Kako vjerojatno u skorije vrijeme neće doći do nužnog usklađivanja dijela propisa u smislu iznesenog, bit će zadaća sudske prakse voditi računa o tom načelu koje se odnosi na primjenu materijalnopравnih odredbi Zakona o prekršajima, iako se u prijelaznim odredbama Prijedloga i izrijekom stavlja izvan snage dio takvih odredbi (primjerice: odredbe o globi, o propisivanju i primjeni zaštitnih mjera, o negativnim bodovima).

Načelo primjene prekršajnog prava Republike Hrvatske na svakoga tko počini prekršaj na njezinu području, ili domaćem brodu i zrakoplovu, odnosno primjene propisa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za prekršaje počinjene na području te jedinice, izraženo u članku 12., dobilo je svoje mjesto u Prijedlogu među odredbama o primjeni prekršajnog prava Republike Hrvatske, što je novost, jer je u pozitivnom Zakonu to načelo sadržano u članku 8. (Prostorno važenje zakona), među temeljnim odredbama.

2.2. Isključenje primjene

Prijedlogom se u članku 9. propisuje **prekršajna neodgovornost djeteta**, odnosno osobe koja u vrijeme počinjena prekršaja nije navršila 14 godina života (stavak 1.). Tu odredbu ima i pozitivni Zakon (članak 5.), ali Prijedlogom se u stavku 2., među načelnim odredbama, propisuje obveza nadležnih državnih tijela za postupanje u povodu učinjenih prekršaja - obavlja obavještanje o djetetovu ponašanju roditelja ili skrbnika i centra za socijalnu skrb kad se dijete učestalo ponaša tako da ostvaruje obilježja težih prekršaja, što je u nomotehničkom smislu poboljšanje u odnosu prema sadašnjem Zakonu, koji odredbu istog sadržaja ima u članku 62., pod naslovom: Dob počinitelja, među odredbama o primjeni prekršajnih sankcija prema maloljetnicima, tako da naslov i sadržaj odredbe te njezin smještaj među odredbe o maloljetnicima doista nije bilo nomotehnički dosljedno ni domišljeno.

⁴ (1) Materijalnopравne odredbe ovoga Zakona odnose se na sve prekršaje propisane zakonima i drugim propisima kojima se propisuju prekršaji.

(2) Ako zakonom nije određeno drukčije, propisi o prekršajima koji se odnose na fizičke osobe primjenjuju se i na odgovorne osobe u pravnoj osobi, obrtnike i osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost.

Stavak 3. članka 9. propisuje obvezu kažnjavanja za djetetov prekršaj roditelja ili drugoga tko ga nadzire ako je taj prekršaj u izravnoj vezi s propuštenim nadzorom, što je novost, čime nestaje prepreka primjeni odgovarajuće odredbe iz konkretnog posebnog propisa, ako taj propis sadržava takvu odredbu.

U vezi s posljednjim, pri izradi Prijedloga u radnoj skupini postavilo se pitanje bi li za prekršaj mlađeg maloljetnika trebalo propisati na isti način odgovornost roditelja odnosno drugoga tko ga nadzire. To se, međutim, pokazalo suvišnim jer je mlađi maloljetnik prekršajno odgovoran, dakle sam odgovara za prekršaj.

Članak 10.⁵ nosi naslov: *Nemogućnost primjene prekršajnog prava u posebnim slučajevima*, a predviđa slučaj kada je počinitelj već u kaznenom postupku pravomoćno proglašen krivim za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja počinjenog prekršaja. Navedena je odredba novost te je njome uklonjena nedorečenost iz članka 6. sadašnjeg Zakona, koja se također odnosi na slučaj kad je počinitelj pravomoćno proglašen krivim za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja prekršaja, ali se propisuje *nemogućnost kažnjavanja* u prekršajnom postupku, pa se s obzirom na koncepciju te odredbe čini da je riječ o oslobođenju od kazne. Mjesto te odredbe među načelnim pravilima primjene prekršajnog prava logično je i opravdano, a njime se oživotvoruje načelo *ne bis in idem*.

Isključenje primjene prekršajnog prava zbog protoka vremena vezano je uz institut zastare prekršajnog progona i zastare izvršenja prekršajnopравnih sankcija, a u tom dijelu Prijedlog donosi značajnije novosti, koje zaslužuju poseban osvrt u nastavku.

2.2.1. Zastara prekršajnog progona i zastara izvršenja prekršajnopравnih sankcija

Glede roka u kojem se može poduzeti prekršajni progon Prijedlog ne donosi novost te je i dalje opći rok za relativnu zastaru jedna godina, računajući od dana počinjenja prekršaja, dok apsolutna zastara nastupa protekom dviju godina, pri čemu se i dalje *posebnim zakonima* može propisati dulji rok za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, značajna je novost *ograničenje* trajanja roka za zastaru prekršajnog progona koji se može propisati posebnim zakonima, koji prema članku 13. stavku 2. Prijedloga ne može biti duži od tri godine, a slijedom toga za apsolutnu zastaru šest godina. To ograničenje je realno i nužno jer se njime onemogućuje pretjerano produljenje posebnim zakonima rokova

⁵ Protiv počinitelja prekršaja koji je već u kaznenom postupku pravomoćno proglašen krivim za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja počinjenog prekršaja ne može se pokrenuti prekršajni postupak za taj prekršaj, a ako je postupak pokrenut ili je u tijeku, optužni prijedlog će se odbaciti, odnosno započeti postupak obustaviti.

za prekršajni progon, koji moraju biti sukladni značenju prekršaja i ne mogu premašiti, primjerice, rokove propisane za zastaru kaznenih djela s propisanom kaznom težom od jedne godine zatvora.

Valja istaknuti da je glede općeg roka za zastaru prekršajnog progona bilo dvojbi u radnoj skupini, jer je bilo razmišljanja, potaknutih i od praktičara, da bi taj rok valjalo produžiti s jedne na barem dvije godine. Međutim, takav prijedlog ne čini se opravdanim ni realnim, ako se ima na umu činjenica da se prekršajem povrjeđuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti sa znatnim rasponom vrijednosti zaštićenog objekta. Svakako ne bi bilo produktivno voditi prekršajni postupak za lakše prekršaje, primjerice one iz propisa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, duže od dvije godine, posebno zbog nerazmjernih troškova postupaka i gomilanja neriješenih predmeta, a na zakonodavcu je iskoristiti mogućnost propisivanja dužih rokova posebnim propisima kada to zahtijeva vrijednost zaštićenog dobra.

Međutim, sasvim drugačije polazište bilo je pri odlučivanju radne skupine o rokovima *zastare izvršenja* izrečene ili primijenjene prekršajnopравne sankcije, gdje je rok podignut s jedne na dvije godine za relativnu zastaru izvršenja, odnosno s dvije na tri godine za apsolutnu zastaru, od dana pravomoćnosti odluke odnosno pravomoćnosti odluke o opozivu uvjetne osude. Naime, kad se već jednom dođe do pravomoćne odluke kojom je izrečena ili primijenjena prekršajnopравna sankcija, tada se čini logičnim ostaviti duži rok za njezino izvršenje kako se ne bi obezvrijedio prekršajni postupak odnosno kako bi se osiguralo postizanje njegove svrhe.

3. Prekršaj

Odredbe članaka 15. do 24. Prijedloga, s iznimkom članka 17. – s pravilima o načinu i vremenu počinjenja prekršaja te nužnoj obrani, krajnjoj nuždi, sili ili prijetnji, pokušaju – koji je kažnjiv samo ako je to propisom o prekršaju propisano, zatim pojedinačnom počinitelju prekršaja i sudionicima te njihovu kažnjavanju i konačno odredba o poticanju i pomaganju, ne sadržavaju bitne novosti u odnosu prema važećem Zakonu.

Međutim, člankom 17. Prijedloga, koji govori o *mjestu počinjenja* prekršaja, predviđena je novost, jer ta odredba, za razliku od članka 11. sadašnjeg Zakona, sadržava pravilo i o određivanju mjesta prekršaja u slučaju kažnjivog pokušaja, pa je određeno da je mjesto počinjenja gdje je posljedica trebala nastupiti, čime će se eliminirati dvojbe koje su se javljale u praksi pri određivanju mjesta počinjenja djela u tom slučaju, što je stvaralo probleme pri određivanju mjesne nadležnost suda.

4. Krivnja

Sadržaj krivnje određen člankom 25. Prijedloga proširen je u odnosu prema članku 19. pozitivnog Zakona, jer je i načelno u sadržaj krivnje uvršteno, uz postupanje ubrojavog počinitelja iz svjesnog i nesvjesnog nehaja i postupanje s namjerom – kad je propisom o prekršaju propisana prekršajna odgovornost za taj oblik krivnje.

Nadalje, člankom 30. Prijedloga *Zabluda o biću prekršaja i zabluda o okolnostima koje isključuju protupravnost*⁶ - otklonjen je nedostatak koji ima odredba članka 24. sadašnjeg Zakona, jer nova odredba u stavku 2. propisuje krivnju i u slučaju postojanja zabluda iz nehaja o propisanim obilježjima prekršaja, (zabluda o biću djela) te u stavku 4. kaznjavanje za prekršaj i kad postoji zabluda iz nehaja o okolnostima koje isključuju protupravnost, što je upravo nužnost u prekršajnom pravu, gdje se može propisom o prekršaju iznimno propisati odgovornost samo za namjeru (članak 25. stavak 2.), dok je osnovni sadržaj krivnje svjesni ili nesvjesni nehaj.

5. Kazne i kaznjavanje

Vrste kazni određene su člankom 31. Prijedloga, koji propisuje da se za prekršaje propisane zakonom počinitelji mogu kazniti *novčanom kaznom* ili *kaznom zatvora*, koja se može propisati kao stroža kazna uz propisanu novčanu kaznu, a za prekršaje propisane drugim propisima može se kazniti *novčanom kaznom*.

Iz navedenog proizlazi, dakle, da se kazna zatvora može propisati samo zakonima, i to uvijek alternativno uz novčanu kaznu, dok se propisima jedinica lokalne (područne) samouprave može propisati novčana kazna. Prema tome u sustavu kazni dogodile su se značajne promjene, na potrebu kojih su upozoravali neki autori (kako teoretičari, tako i praktičari) već na samom početku primjene pozitivnog Zakona, a poteškoće u sudskoj praksi samo su potvrdile opravdanost kritike. Ovdje se na prvom mjestu misli na uvođenje globe kao prekršajne

⁶ (1) Nije kriv počinitelj koji u vrijeme počinjenja prekršaja nije bio svjestan nekog njegovog zakonom ili drugim propisom određenog obilježja.

(2) Ako je počinitelj bio u zabludi o propisanim obilježjima prekršaja iz nehaja, kriv je za taj prekršaj.

(3) Nema prekršaja iako je njegova propisana obilježja počinitelj ostvario s namjerom, ako je u vrijeme počinjenja djela pogrešno smatrao da postoje okolnosti prema kojima bi djelo bilo dozvoljeno da su one stvarno postojale.

(4) Ako je počinitelj bio u zabludi o okolnostima koje isključuju protupravnost iz nehaja, kaznit će se za počinjenje prekršaja.

sankcije, jer je na početku bilo jasno da je zapravo riječ o novčanoj kazni, koja se ne može propisati niti izreći izvan okvira određenog općim minimumom i maksimumom u Zakonu o prekršajima (koji je manji od općeg okvira novčane kazne), a koju su osim toga kao sankciju za prekršaje trebale propisivati županijske skupštine, Skupština Grada Zagreba te općinska ili gradska vijeća odlukama. U praksi je takvo rješenje stvorilo niz problema, jer propisi (odluke) kojima se morala propisati globa kao prekršajnopравna sankcija nisu bili, niti su to *nota bene* u većini slučajeva do danas, usklađeni s tada novim Zakonom. Nadalje, problem vezan uz globu bio je i taj što nisu bile jasne odredbe o utvrđivanju odnosno izricanju globe za djela u stjecaju te s tim u svezi i o primjeni pravila o zamjeni i prisilnom izvršenju novčane kazne i globe.

Opće pravilo o izboru vrste i mjere kazne u članka 36. Prijedloga reducirano je, logično, samo na opće okolnosti odlučne za izbor vrste i mjere kazne, pa tako navedeni članak ne sadržava više odredbe o primjeni općeg pravila od strane upravnih tijela (koja mogu izreći samo jednu vrstu kazne – novčanu) te o uračunavanju zadržavanja. Međutim, ta odredba sada sadržava eksplicitnu odredbu o uzimanju u obzir imovinskog stanja počinitelja prekršaja prilikom izricanja novčane kazne, koju prijašnja odredba nije sadržavala te se u tom smislu mogla smatrati manjkavom jer nije riječ o načinu odmjeravanja novčane kazne kakav poznaje Kazneni zakon (novčana kazna propisuje se i izriče u dnevnim dohocima osobe prema kojoj se primjenjuje) te je sada točno precizirano načelo individualizacije sankcije počinitelju prekršaja.

5.1. Novčana kazna

Odredbe o novčanoj kazni (članak 33.) u znatnoj su mjeri Prijedlogom mijenjane, pa na tom području ima značajnih novosti. Novosti su uvjetovane već samim izostavljanjem globe kao prekršajnopравne sankcije, čime je u sustav novčane kazne valjalo uvrstiti i novčane kazne propisane propisima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojima se prema važećem Zakonu kao prekršajnopравna sankcija mogla propisati i po njima izreći samo globa. Prijedlog prema tome **razlikuje novčane kazne prema rasponu**, ovisno o tome jesu li propisane zakonom ili propisima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dalje, Prijedlog razlikuje raspone općih minimuma i maksimuma prema vrsti okrivljenika koji su nabrojeni u članku 114. Prijedloga:

- fizička osoba,
- fizička osoba obrtnik i osoba koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću,
- pravna osoba i s njom izjednačeni subjekti,
- odgovorna osoba u pravnoj osobi.

Novost je u Prijedlogu i izdvajanje *prekršaja iz koristoljublja* kojima je ostvarena imovinska korist, za koje se predviđa mogućnost strožeg kažnjavanja, najviše do dvostruko propisane novčane kazne za taj prekršaj.

Za *najteže prekršaje propisane zakonom* Prijedlog predviđa mogućnost propisivanja i izricanja novčane kazne u rasponima *dvostrukih* općih minimuma i maksimuma predviđenih Zakonom, s time da proširuje područja za koja se mogu na taj način propisati i izricati novčane kazne na najteže prekršaje pri ugrožavanju prirodnih bogatstava, sigurnosti i zdravlja na radu, u radu i zapošljavanju na crno, socijalnoj sigurnosti, ugrožavanju konkurencije i državnih robnih pričuva, uz ona područja koja su predviđena člankom 30. stavkom 2. važećeg Zakona.

Odredba stavka 11. članka 33. kojom se određuje primjena općih minimuma iz Zakona pri utvrđivanju novčane kazne za prekršaje u stjecaju⁷ također je novost koja ograničava mogućnost prekomjernog ublažavanja novčane kazne.

Među odredbama o novčanoj kazni nalaze se i *odredbe o plaćanju*, što je novost u koncepciji, jer sadašnji Zakon u članku 43. ima te odredbe posebno. Prema Prijedlogu *rok plaćanja* određuje se u presudi i dalje ne može biti kraći od osam dana ni dulji od tri mjeseca, pri čemu sud može odrediti *obročnu otplatu* novčane kazne u vremenu do šest mjeseci, osim ako propisom o prekršaju nije određen dulji rok.

5.1.1. Rasponi novčane kazne s obzirom na propise i okrivljenike

Opći minimum i maksimum za prekršaje propisane zakonom

Pravna osoba : 2.000,00 do 1.000.000,00 kuna

Fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost :
1.000,00 do 500.000,00 kuna

Fizička osoba : 100,00 do 50.000,00 kuna

Opći minimum i maksimum za prekršaje propisane propisima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Pravna osoba: 500,00 do 10.000,00 kuna

Fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost :
300,00 do 5.000,00 kuna

Fizička osoba: 100,00 do 2.000,00 kuna

⁷ (11) Opći minimumi novčane kazne propisani ovim člankom primjenjuju se i prilikom utvrđivanja novčane kazne za prekršaje u stjecaju.

5.2. *Prisilna naplata i zamjena novčane kazne*

Novčana kazna koja nije u cijelosti ili djelomično plaćena u paricijskom roku prema odredbi članka 34., naplaćuje se *prisilno*, po odredbama članka 152. stavaka 3. i 4. Prijedloga, a ako prisilna naplata ne uspije u roku jedne godine od dana kad je nadležno tijelo primilo zahtjev za naplatu, *nadležni sud zamijenit će je zatvorom*, i to, kao i do sada, svakih 300,00 kuna kazne za jedan dan zatvora, s time da kazna zatvora ne može biti kraća od tri dana ni dulja od šezdeset dana.

Promjene u pravilima o prisilnoj naplati i zamjeni neplaćene novčane kazne zatvorom uzrokovane su također nestankom globe, a Prijedlog *ne razlikuje* način prisilne naplate i zamjene, s obzirom na visinu novčane kazne, kao sadašnji Zakon (neplaćena novčana kazna ili globa do 500,00 kuna zamjenjuje se uz pristanak počinitelja radom za opće dobro na slobodi), već se svaka neplaćena ili djelomično neplaćena novčana kazna, bez obzira na visinu, *naplaćuje prisilno ili se zamjenjuje zatvorom*. Pri tome se ostavlja sudu *moгуćnost* određivanja rada za opće dobro na slobodi kada to ocjeni opravdanim s obzirom na težinu prekršaja i visinu neplaćene novčane kazne.

Takvo rješenje je značajna novost jer sud više nije obvezan zamjenjivati neplaćene novčane kazne radom za opće dobro na slobodi, što se pokazalo nepraktičnim, jer nije razrađen sustav izvršavanja takvog rada. Prema Prijedlogu rad za opće dobro na slobodi (članak 152. stavak 9.) uredit će se posebnim zakonom te će ga suci moći primijeniti prema naprijed iznesenim kriterijima.

5.3. *Kazna zatvora*

Kazna zatvora i dalje je propisana u trajanju od najmanje tri dana do najdulje trideset dana, a iznimno za najteže oblike prekršaja do 60 dana, s time da su posebno izdvojeni, što je novost, prekršaji nasilja u obitelji, drugi prekršaji povezani s nasiljem, teški prekršaji protiv okoliša i teški prekršaji vezani uz zlorporabu opojnih droga, za koje se može propisati kazna zatvora do devedeset dana.

Takvo rješenje glede duljine trajanja kazne zatvora nametnuto je posebnim pozitivnim zakonskim propisima koji se odnose na pojedina zaštićena dobra kojih je važnost takve prirode da iziskuje posebnu brigu kroz generalnu i specijalnu prevenciju koja se postiže kaznom te je Prijedlog, uvažavajući upravo te okolnosti, predvidio iznimke kad se kazna zatvora može propisati u trajanju do devedeset dana.

Kad se govori o kazni zatvora, treba napomenuti da se završna odredba o kaznama i kažnjavanju (članak 40.) odnosi na *uračunavanje zadržavanja*, koja je u Prijedlogu logično pozicionirana kao odredba *sui generis*, a koju sadašnji

Zakon sadržava, kao što je naprijed spomenuto, u okviru općih pravila o izboru vrste i mjere kazne (u članku 48. stavcima 4. i 5.). U odredbama o uračunavanju zadržavanja značajnu novost, koja je za praktičare doista nužna, sadržavaju odredbe stavka 3. članka 40. kojima je eksplicite propisano da se s uračunavanjem izjednačuje:

1. svako vrijeme uhićenja od policije (članak 134.) – i to s jednim danom kazne zatvora, kazne maloljetničkog zatvora i 300,00 kuna novčane kazne, i
2. svaki započeti dan zadržavanja (članak 135.) ili pritvora – s jednim danom kazne zatvora, kazne maloljetničkog zatvora i 300,00 kuna novčane kazne.

5.4. Ublažavanje kazne i oslobođenje od kazne

Kod odredbi o ublažavanju kazne prema Prijedlogu (članak 37.) i dalje razlikujemo **zakonsko ublažavanje** - kazna za određeni prekršaj može se ublažiti kada Zakon o prekršajima to izričito propisuje: prekršaj nečinjenjem, osim ako je riječ o prekršaju koji se može počiniti jedino nečinjenjem (članak 15. stavak 3.), prekoračenje nužne obrane (članak 18. stavak 3.), poticanje i pomaganje s namjerom (članak 24. stavak 1.), smanjena ubrojjivost u znatnoj mjeri, ako do nje nije došlo samoskrivljeno (članak 26. stavak 3.), otklonjiva zabluda (članak 29. stavak 2.), zabluda o okolnostima koje isključuju protupravnost i **sudsko ublažavanje**, za koje su unesene promjene te je ono sada ograničeno, s ciljem onemogućavanja pretjeranog ublažavanja kazne, pa je u točki 1. stavka 1. precizirano da sud pod određenim okolnostima može ublažiti kaznu izričući je ispod propisanog posebnog minimuma, ali je ne može izreći ispod općeg zakonskog minimuma za tu vrstu kazne, predviđenu za odgovarajuću kategoriju okrivljenika – pravnu osobu, fizičku osobu obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost te fizičku osobu.

Dalje, u točki 2. Prijedlogom je precizirano da sud može u slučaju kad je za prekršaj zakonom propisana novčana kazna ili alternativno, kao stroža kazna, kazna zatvora ublažiti prema pravilima o ublažavanju svaku od tih kazni koju izriče, čime je uklonjena nelogičnost sadašnje odredbe u članku 50. stavku 2., koja predviđa ublažavanje kazne zatvora tako da se umjesto nje izriče novčana kazna u okviru posebnog minimuma i maksimuma, iako kazna zatvora i onako ne može biti propisana samostalno, već alternativno s novčanom kaznom (članak 28. stavak 2. važećeg Zakona).

Značajna je novost u Prijedlogu i **ograničenje ublažavanja novčane kazne** (točka 3.) kad je za prekršaj propisan poseban minimum novčane kazne u iznosu većem od općeg minimuma, u kojem slučaju sud može novčanu kaznu ublažiti najviše do jedne trećine posebnog minimuma novčane kazne, ali ne ispod općeg minimuma, te ograničenje ublažavanja novčane kazne za djela iz koristoljublja,

za koja se novčana kazna može ublažiti do jedne polovine propisanog minimuma, ali ne ispod općeg minimuma.

Takvo rješenje pokazuje se opravdanim u kontekstu prevladavajuće kaznene politike koju mnogi drže preblagom, jer je riječ o prekršajima za koje su posebnim zakonima propisane strože kazne, što upućuje na značajna zaštićena dobra, te se sudu ograničava mogućnost ublažavanja kako se ne bi obezvrijedila svrha propisane kazne.

Članak 38. Prijedloga sadržava u stavku 1. i 2. načelne odredbe o **oslobođenju od kazne**, koje je obvezno kad to Zakon izričito propisuje – kao što je kod krajnje nužde, kad je učinjeno zlo jednako onom koje je prijetilo (članak 19. stavak 2.), sile kojoj se moglo odoljeti ili prijetnje, uzimajući silu ili prijetnju kao neskrivljenu opasnost (članak 20. stavak 2.), odnosno fakultativno kad Zakon propisuje tu mogućnost, koje su kao takve novost jer važeći Zakon ne sadržava odredbu načelne prirode koja bi bila odgovarajućeg sadržaja.

U stavku 4. članka 38.⁸ sadržana je bitna novost, a to je **fakultativno oslobođenje od kazne** počinitelja prekršaja koji je nakon počinjenja prekršaja u cijelosti nadoknadio štetu učinjenu prekršajem ili platio propisana davanja zbog neplaćanja kojih je pokrenut postupak. Doduše, pozitivni Zakon o prekršajima, kao i onaj prije njega, predviđa mogućnost obustave prekršajnog postupka kad se prekršaj sastoji u neispunjenju propisane obveze, kad je prekršajem nanесena šteta koja se utvrđuje prema propisanom cjeniku odnosno cijeni – ako je počinitelj prije donošenja rješenja o prekršaju ispunio propisanu obvezu ili nadoknadio nanесenu štetu te ako se može smatrati, s obzirom na osobna svojstva počinitelja i okolnosti pod kojima je prekršaj počinjen, da će se počinitelj ubuduće kloniti prekršaja i bez izricanja propisane prekršajne sankcije. Takvo rješenje ima sa stajališta praktičara nedostatke iz više razloga. Naime, velik broj prekršaja sastoji se u neispunjenju propisanih obveza, pa bi učestale obustave postupka, nakon što bi okrivljenik u tijeku postupka ispunio obvezu, obezvrijedile samu svrhu prekršaja - poštovanje pravnog sustava, a k tome sud sam snosi troškove tih postupaka.

Prema Prijedlogu, međutim, sud može počinitelja prekršaja koji je nakon počinjenja prekršaja u cijelosti nadoknadio štetu učinjenu prekršajem ili platio propisana davanja, zbog neplaćanja kojih je pokrenut postupak - osloboditi od kazne. Pri tome je sužen i konkretiziran pojam “neispunjenje obveze” koji se svodi na plaćanje propisanih davanja, a počinitelj se odlukom o prekršaju proglašava krivim, pa je dužan snositi troškove prekršajnog postupka.

⁸ (4) Sud može osloboditi od kazne i počinitelja prekršaja koji je nakon počinjenja prekršaja u cijelosti nadoknadio štetu učinjenu prekršajem ili platio propisana davanja zbog čijeg je neplaćanja pokrenut prekršajni postupak.

5.5. Stjecaj prekršaja

Odredbe o stjecaju prekršaja (članak 39.) izmijenjene su s obzirom na trajanje izrečene **ukupne kazne zatvora** te se prema Prijedlogu za stjecaj prekršaja za koji su utvrđene pojedinačne kazne zatvora može izreći ukupna kazna zatvora u trajanju od **najviše 120 dana**, a taj maksimum vrijedi i za zbroj utvrđenih novčanih kazni s kaznom zatvora kojom je zamijenjena izrečena novčana kazna.

Osim navedenog, sada je eksplicite propisano da se odredbe o stjecaju neće primjenjivati kod **produljenog djela**, čime se zapravo nedvojbeno čini razlika između realnog i idealnog stjecaja i produljenog djela, čiju definiciju, kako to iznosi profesor Željko Horvatić u knjizi *Novo hrvatsko kazneno pravo*, "oblikovanu na temelju dosadašnjih teoretskih tumačenja", nalazimo u članku 61. Kaznenog zakona, po uzoru na koji je koncipirana i odredba stavka 3. članka 39. Prijedloga, prema kojoj je produljeni prekršaj počinjen kad je počinitelj počinio više istih ili istovrsnih prekršaja koji s obzirom na način počinjenja, njihovu vremensku povezanost i druge stvarne okolnosti što ih povezuju čine jedinstvenu cjelinu. Takvoj odredbi u prekršajnom pravu i te kako ima mjesta, jer je ona izraz već postojećih pravnih shvaćanja i prekršajne sudske prakse, primjerice u odnosu na prekršaje iz Zakona o obrtu, Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima, Zakona o rudarstvu i iz niza drugih zakona.

6. Mjere upozorenja

Mjere upozorenja predviđene Prijedlogom jesu **opomena i uvjetna osuda** (članak 41.), koje kao prekršajne sankcije propisuje i važeći Zakon, određujući samo njihov sadržaj i svrhu, ali je cijela materija podnormirana. U Prijedlogu su odredbe o mjerama upozorenja sistematizirane na logičan način i propisani su uvjeti za primjenu pojedine mjere. Sada se odredbe o pojedinoj mjeri uzimaju kao pravni temelj primjene u konkretnom slučaju svake od tih prekršajnopравnih sankcija.

Nadalje, Prijedlog sadržava odredbe o obvezama uvjetno osuđene osobe koje sud može primijeniti, s rokom unutar odmjerjenog vremena provjeravanja, kao i odredbe o opozivu uvjetne osude, o uvjetnoj osudi sa zaštitnim nadzorom, posebnim obvezama uz zaštitni nadzor te opozivu uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom, čime su mjere upozorenja detaljno regulirane.

Značajna novost u ovom dijelu jest **ograničenje mogućnosti primjene opomene** kao mjere upozorenja prema počinitelju prekršaja na prekršaje za koje je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 5.000,00 kuna, a pri tome se u svakom pojedinom slučaju moraju steći sljedeći uvjeti:

- da se prema postupanju počinitelja, njegovoj krivnji i prouzročenoj posljedici radi o očito lakom obliku tog prekršaja;

- da se s obzirom na sve okolnosti koje se tiču počinitelja ili posebno njegova odnosa prema oštećeniku i naknadi štete počinjene prekršajem steknu uvjeti za postignuće svrhe mjere upozorenja.

Takvo ograničenje mogućnosti neprimjene propisane kazne svakako je dobrodošlo imaju li se u vidu prigovori tijela ovlaštenih za kontrolu provedbe propisa usmjereni na kaznenu politiku sudova, koju drže često neopravdano blagom.

Uvjetna osuda se primjenjuje, osim na izrečenu kaznu zatvora, i na izricanje kazne maloljetničkog zatvora, kako je to propisano člankom 44. Prijedloga, a njome se odgađa izvršenje izrečene kazne za vrijeme ne kraće od tri mjeseca ni duže od godine dana, tako da glede roka kušnje nije došlo do promjena. Ovdje valja napomenuti da je sam naziv ove mjere upozorenja sada usklađen i s vrstom odluke o prekršaju kojom se izriče kazna zatvora, koju donosi sud – presudom.

7. Zaštitne mjere

Svrha zaštitnih mjera određena je člankom 51. Prijedloga (njihovom primjenom otklanjaju se uvjeti koji omogućuju ili poticajno djeluju na počinjenje novog prekršaja). Na tom području učinjen je značajan iskorak.

Naime, članak 50. donosi katalog zaštitnih mjera, koji je proširen tako da su uvrštene zaštitna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja i zaštitna mjera obveznog liječenja od ovisnosti, a sve zaštitne mjere mogu se primijeniti izravno na temelju Zakona o prekršajima, jer je navedenom odredbom Prijedloga propisano:

- (1) Zaštitne mjere koje ovaj Zakon propisuje i sud može jednu ili više njih počinitelju prekršaja primijeniti jesu:
 1. obvezno psihijatrijsko liječenje,
 2. obvezno liječenje od ovisnosti,
 3. zabrana obavljanja zvanja, određenih djelatnosti, poslova ili dužnosti fizičkoj osobi,
 4. zabrana obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi,
 5. protjerivanje stranca iz zemlje,
 6. oduzimanje predmeta,
 7. zabrana upravljanja motornim vozilom.

Stoga će se stupanjem na snagu novog Zakona o prekršajima i njegovih **prijelaznih odredba** (članak 251. stavak 5. Prijedloga) staviti izvan snage odredbe svih posebnih zakona kojima su za prekršaje iz tih zakona propisane zaštitne mjere sadržane u katalogu budućeg Zakona o prekršajima i te će se zaštitne mjere slijedom iznesenog primjenjivati izravno, čime nestaje i nesuglasje odredbi posebnih zakona kojima su propisane obvezne zaštitne mjere i Zakona o

prekršajima, koji među propisanim zaštitnim mjerama ne predviđa obvezne zaštitne mjere, osim iznimke koja je predviđena u članku 57. stavcima 4. i 5., a odnosi se na zaštitnu mjeru oduzimanja predmeta.

Naime, izmjenama i dopunama važećeg Zakona o prekršajima (Narodne novine RH broj 105/04 od 28. srpnja 2004.) brisana je odredba stavka 4. članka 36., kojom je bilo propisano da se posebnim zakonom kao obvezna zaštitna mjera može propisati samo zaštitna mjera oduzimanja predmeta, dok o potrebi primjene svih drugih mjera iz tadašnjeg kataloga odlučuje onaj tko vodi prekršajni postupak, čime je ponovo dakle dopuštena mogućnost propisivanja obveznih zaštitnih mjera posebnim propisom. Prijedlog sada vraća rješenje kakvo je prije izmjena imao Zakon o prekršajima, jer je opće opredjeljenje da o primjeni zaštitnih mjera uz propisanu sankciju može odlučivati onaj tko sudi i odmjerava sankciju.

Takav način propisivanja naznačenih zaštitnih mjera pokazuje se svrsishodnim i omogućuje individualizaciju prekršajnopравne sankcije u konkretnom slučaju, budući da se uz kaznu za bilo koji prekršaj, uvijek kad se procijeni postojanje potrebe za primjenom neke od predviđenih zaštitnih mjera, može primijeniti upravo odgovarajuća mjera, naravno uz uvažavanje uvjeta propisanih za nju.

Osim zaštitnih mjera navedenih u stavku 1. koje se primjenjuju na temelju Zakona o prekršajima, posebnim zakonima mogu se propisati i druge vrste zaštitnih mjera za prekršaje iz tih zakona, koje prema svrsi i trajanju moraju biti usklađene sa Zakonom o prekršajima, a te se mjere primjenjuju pod jednakim uvjetima propisanim za zaštitne mjere iz kataloga.

Stavkom 4. propisano je da se zaštitne mjere predviđene za fizičku osobu primjenjuju i na odgovornu osobu u pravnoj osobi, obrtnika ili drugu osobu koja obavlja samostalnu djelatnost, što je također značajna novost, a njome se načelno omogućuje primjena zaštitnih mjera na fizičke osobe određenog statusa, koje su predviđene kao okrivljenici člankom 114. stavkom 1. Prijedloga.

Uvođenje u katalog zaštitnih mjera mjere obveznog psihijatrijskog liječenja odnosno mjere obveznog liječenja od ovisnosti posebno je pozitivan pomak u prekršajnom suđenju, jer se određeni broj različitih prekršaja, posebice iz područja javnog reda i mira, događa u stanju smanjene ubroјivosti odnosno pod odlučujućim djelovanjem alkohola ili opojnih droga, a do sada sud nije imao mogućnost primijeniti neku od tih mjera, jer nije bila propisana za konkretni prekršaj, pa se nisu mogle poduzeti mjere radi otklanjanja uvjeta koji su doveli do prekršaja, već se mogla samo izreći kazna.

Odredbe o zaštitnoj mjeri zabrane obavljanja zvanja, određenih djelatnosti, poslova ili dužnosti fizičkoј osobi (članak 54.), dopunjene su tako da su sada više određene te nema nejasnoća o tome može li se ta zaštitna mjera primijeniti na jedno ili više zvanja, jednu ili više djelatnosti, poslova ili dužnosti u obavlja-

nju kojih je prekršaj počinjen, jer je ta mogućnost propisana stavkom 2. članka 54.⁹ Određeno je zatim i da se vrijeme izvršenja kazne zatvora, supletornog zatvora ili maloljetničkog zatvora ne računa u vrijeme trajanja te mjere te je propisano da ako je ta zaštitna mjera primijenjena uz uvjetnu osudu - uz kaznu zatvora, odnosno maloljetničkog zatvora pa se ne postupi po njoj, dolazi do opozivanja uvjetne osude.

Isto su tako dopunjene i odredbe o zaštitnoj mjeri zabrane obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi (članak 55.). Primjena te mjere uvjetovana je postojanjem opasnosti da bi takvo obavljanje moglo poticajno djelovati na počinjenje novog prekršaja, a također se sada eksplicitno propisuje da se ta zaštitna mjera ne može primijeniti na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i političke stranke. Novost je među tim odredbama sadržana i u stavku 2., kojim je precizirano kako se navedena zaštitna mjera može primijeniti u odnosu na sve ili pojedine djelatnosti i poslove u obavljanju kojih je prekršaj počinjen. To rješenje nametnuto je potrebom praktičara zbog problema pri primjeni te zaštitne mjere i pridonijet će boljoj individualizaciji sankcije, budući da često doista nije svrhovito zabraniti obavljanje cjelokupne djelatnosti ili svih poslova pravnoj osobi zbog počinjenja prekršaja u određenom segmentu poslovanja ili određenog posla. Uostalom, takvo rješenje ima i Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, pa se još više pokazuje opravdanim primijeniti ograničeno mjeru zabrane obavljanja određene djelatnosti ili posla na konkretnu djelatnost ili posao u obavljanju kojeg je došlo do prekršaja.

U odnosu na te dvije, naprijed navedene zaštitne mjere važeći je Zakon također, kao što se vidi, podnormiran, što je u praksi stvaralo probleme koji su Prijedlogom na odgovarajući način uklonjeni.

Kod zaštitne mjere protjerivanje stranca iz zemlje (članak 56.), produženo je najdulje trajanje te mjere koje se može propisati i primijeniti sa dvije na tri godine.

Odredbe o oduzimanju predmeta kao zaštitnoj mjeri (članak 57.) specifične su jer je to jedina mjera iz kataloga Zakona o prekršajima koja se primjenjuje trajno, može se propisati obveznom, a mora se primijeniti i kad prekršajni postupak ne završava okrivljujućom odlukom, ako je to prije potrebno radi zaštite opće sigurnosti ili moralnih razloga kao i kad je to određeno posebnim zakonom, odnosno ako je riječ o predmetima koje prema zakonu okrivljenik ili druga osoba ne mogu imati, dakle predmeti izvan prometa i predmeti koji su namijenjeni prometu, ali se ne mogu pustiti u slobodni promet.

⁹(2) Zabrana obavljanja zvanja, određenih djelatnosti, poslova ili dužnosti može se primijeniti u odnosu na jedno ili više zvanja, jednu ili više djelatnosti, poslova ili dužnosti u čijem obavljanju je prekršaj počinjen.

Posljednja iz kataloga zaštitnih mjera je zabrana upravljanja motornim vozilom (članak 58.)¹⁰, za koju prema Prijedlogu ponovo vrijede opća pravila o zaštitnim mjerama iz kataloga.

Naime, istodobno s izmjenom članka 36. važećeg Zakona, u kojem je brisan stavak 4., čime je načelno dopušteno propisivanje obveznih zaštitnih mjera, o čemu je bilo riječi naprijed, izmijenjena je i odredba članka 42., u koji je dodan novi stavak 4., kojim je propisano da se zakonom može za određene prekršaje propisati obvezna zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom tako da se navedena mjera propisuje i primjenjuje kao obvezna za određene prekršaje iz područja sigurnosti prometa na cestama. Međutim, prema Prijedlogu, zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom može se primijeniti na temelju Zakona o prekršajima i ona se ne može više propisati obveznom.

Nadalje, među odredbama koje se odnose na zaštitnu mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom nema više odredaba o negativnim bodovima, koji gube značaj sankcije – zaštitne mjere prestanka važenja vozačke dozvole – te postaju **pravna posljedica osude**. U prijelaznim i završnim odredbama Prijedloga (članak 251. stavak 3.) propisano je stoga da se već sakupljeni negativni bodovi po pravomoćnim odlukama prije stupanja na snagu novog Zakona ili u postupku koji se dovršava po odredbama starog Zakona smatraju pravnom posljedicom osude.

8. Primjena prekršajnog prava na pravne osobe i s njima izjednačene subjekte

Prijedlogom novog Zakona o prekršajima propisane pretpostavke prekršajne odgovornosti pravnih osoba i odgovornih osoba u pravnim osobama protežu se i na s njima izjednačene subjekte: podružnice i predstavništava domaćih i stranih pravnih osoba te druge subjekte koji nemaju pravnu osobnost, ali samostalno nastupaju u pravnom prometu u Republici Hrvatskoj, kao i odgovorne osobe u tim subjektima, što je novost kojom će se otkloniti manjkavost sadašnjeg Zakona, koja je u praksi značila nemogućnost vođenja prekršajnog postupka i

¹⁰ (1) Zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom može biti primijenjena prema počinitelju prekršaja protiv sigurnosti prometa kad postoji opasnost da će upravljajući motornim vozilom ponovno počiniti takav prekršaj.

(2) Zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom pod uvjetima iz stavka 1. ovoga članka može se primijeniti samo za određenu vrstu ili kategoriju ili za sve vrste ili kategorije motornih vozila, a primjenjujući ovu mjeru sud će imati u vidu i okolnost je li počinitelj prekršaja vozač motornog vozila po zanimanju.

(3) Zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom ne može se primijeniti u trajanju kraćem od jednog mjeseca ni duljem od dvije godine.

sankcioniranja tih subjekata, kojih radnje odnosno propusti također mogu dovesti do povrede javnog poretka i društvene discipline ili drugih zaštićenih društvenih vrijednosti.

Također valja na ovom mjestu istaknuti da Prijedlog, među odredbama o primjeni prekršajnog prava Republike Hrvatske, ne sadržava odredbu o odgovornosti stranih pravnih osoba, kao što je rješenje sadašnjeg Zakona (članak 54.), već se te odredbe nalaze vezane uz načelo teritorijaliteta u članku 12. stavku 1.¹¹, što se može smatrati pravilnijim u nomotehničkom smislu.

8.1. Temelj odgovornosti pravne osobe i odgovorne osobe u njoj

Prijedlog temelji prekršajnu odgovornost pravne osobe i njezine odgovorne osobe na krivnji, jer je propisano da su pravna osoba i njezina odgovorna osoba prekršajno odgovorne za **skrivljene povrede propisa o prekršaju** (članak 60. stavak 1.), pri tome se misli na krivnju fizičke osobe - odgovorne osobe koja vodi poslove pravne osobe ili joj je povjereno obavljanje određenih poslova iz područja djelovanja pravne osobe, jer pravna osoba nema volju ni svijest, pa tako ni svijest o djelu ni svijest o protupравnosti, kategorije koje su imanentne isključivo fizičkoj osobi. Ovdje je dakle riječ i dalje o **subjektivnoj (i akcesornoj) odgovornosti**, kakvu predviđa i sadašnji Zakon, koji doduše navodi da se "odgovornost pravne osobe temelji na krivnji odgovorne osobe".

Stavci 2. i 3. članka 60. predviđaju međutim, iznimku po kojoj pravna osoba samostalno odgovara za prekršaj, i to u dva slučaja:

1. kad je takva mogućnost propisana propisom o prekršaju (pri čemu se u postupku utvrđuje propust, to jest krivnja fizičke osobe zbog koje je došlo do prekršaja, tako da je i u ovom slučaju riječ o subjektivnoj odgovornosti kao pretpostavci odgovornosti pravne osobe, koju iznimku predviđa i sadašnji Zakon), i
2. kad **postoje stvarne ili pravne zapreke za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe ili se ne može utvrditi tko je odgovorna osoba** (u kojem će slučaju sud utvrditi prekršajno odgovornom pravnu osobu, jer je prekršaj počinjen, pa je u tom slučaju riječ dakle o **objektivnoj odgovornosti**).¹²

U ovom posljednjem slučaju Prijedlog donosi doista novost, o kojoj će se vjerojatno javljati argumenti *za* i *protiv*. Međutim, sa stajališta stvarnog života

¹¹ (1) Prekršajno pravo Republike Hrvatske primjenjuje se na svakoga tko počini prekršaj na njezinom području.

¹² (3) Sud će utvrditi prekršajno odgovornom pravnu osobu i u slučaju kada se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe, ili se ne može utvrditi tko je odgovorna osoba.

riječ je o rješenju koje je nužnost, jer prema sadašnjem Zakonu zbog njegova načina propisivanja odgovornosti pravne i odgovorne osobe postoji mogućnost opstrukcije postupka, kojom se okrivljenici - pravne osobe često i uspješno koriste.

8.2. Prestanak pravne osobe

Sadašnji Zakon o prekršajima može se smatrati podnormiranim glede odredaba o sudbini prekršajnog postupka i postupka izvršenja prekršajnih sankcija u slučaju prestanka pravne osobe zbog pripajanja, razdvajanja ili drugih statusnih promjena, jer sadržava samo odredbu o primjeni prekršajnih sankcija prema pravnoj osobi koja se nalazi u stečaju. Stoga je navedeni deficit popunjavala sudska praksa, koja, primjerice, uzima da prekršajna odgovornost i obveza po pravomoćnom rješenju o prekršaju prelaze u slučaju pripajanja na pravnu osobu s kojom je izvršeno spajanje.

Prijedlog u odredbama članka 59. stavaka 2. i 3. sada eksplicite određuje da ako pravna osoba prestane postojati prije nego što je dovršen prekršajni postupak, za prekršaj te pravne osobe odgovara njezin sveopći pravni sljednik, a ako sljednika ima više, sud će odrediti koji od njih odgovara za prekršaj, i to s obzirom na narav sljedništva. Isto se tako prekršajne sankcije izvršavaju u odnosu na pravnog sljednika, donošenjem posebnog rješenja, s time da se pojedine sankcije neće izvršavati ako to očito ne bi bilo pravično.

9. Primjena prekršajnog materijalnog zakonodavstva prema maloljetnicima

Pozitivni Zakon o prekršajima donio je značajne novosti na području prekršajnog prava kad je riječ o maloljetnicima, jer je stvoren sustav prekršajnopравnih sankcija po uzoru na Zakon o sudovima za mladež. Međutim u navedenom dijelu neke odredbe nisu bile dorečene, a i nomotecnici se, ima li se na umu već sam naslov glave VIII.: Primjena prekršajnih sankcija prema maloljetnicima, mogu uputiti određene kritike. Stoga Prijedlog, polazeći od postavki sadašnjeg Zakona, donosi konzistentne materijalnopравne odredbe, pri čemu je uspostavljeno osnovno pravilo primjene materijalnopравnih odredbi Zakona o prekršajima prema maloljetnim počiniteljima prekršaja bez iznimke, osim ako je odredbama koje se odnose na tu kategoriju počinitelja propisano drugačije. Tako Prijedlog u prvi plan ističe upravo primjenu općeg dijela Zakona, osim u odredbama koje se odnose na maloljetne počinitelje te su specifične prirode, za razliku od važećeg Zakona, koji predviđa ponajprije primjenu posebnih materijalnopравnih odredbi iz navedena glave, a ostale odredbe općeg dijela primjenjuju se ako nisu u suprotnosti s tim odredbama, koja formulacija može

kod praktičara izazvati nedoumice. Dalje, Prijedlog u članku 64. na jednom mjestu određuje pojam maloljetnika, s definicijama pojma mlađeg maloljetnika i starijeg maloljetnika, a - što je već prije istaknuto - među tim odredbama u Prijedlogu nema odredaba koje se odnose na ponašanje djeteta jer je riječ o odredbi načelnog značaja, koja je stoga dobila odgovarajuće mjesto (članak 9. Prijedloga) među načelnim pravilima primjene prekršajnog prava Republike Hrvatske.

Na polju kazni, kao vrsti prekršajnopравnih sankcija uz odgojne mjere i zaštitne mjere koje se mogu primijeniti prema osobi koja je počinila prekršaj kao maloljetnik, došlo je do značajne promjene, uvjetovane opredjeljenjem glede globe kao kazne, pa stoga ni u sustavu kazni koje se mogu izreći maloljetnom počinitelju prekršaja više nema globe, već je predviđena **novčana kazna i kazna maloljetničkog zatvora**.

Pri izvršenju novčane kazne novost je prisilno naplaćivanje iz imovine maloljetnika, njegova roditelja ili druge osobe koja se za njega skrbi, čime se onemogućuje opstrukcija izvršenja izrečene novčane kazne maloljetniku, jer se ona ne može zamijeniti kaznom zatvora.

Kazna maloljetničkog zatvora prema Prijedlogu može se izreći starijem maloljetniku za prekršaj za koji je zakonom propisana kao teža kazna zatvor, ako sud utvrdi da je s obzirom na narav i težinu prekršaja i visok stupanj krivnje potrebno izreći tu kaznu. U tom slučaju kazna zatvora izriče se u okviru kazne zatvora propisane za određeni prekršaj, s time da opći minimum i maksimum nisu mijenjani (tri do deset dana), a može se prethodno pribaviti mišljenje centra za socijalnu skrb. Tim odredbama svakako je pokriven deficit sadašnjeg Zakona, koji propisuje mogućnost izricanja kazne maloljetničkog zatvora iznimnom te kaznu kao takvu ne dovodi u vezu sa sankcijom – kaznom za konkretni prekršaj.

Prijedlog među prekršajnopравnim sankcijama ne izdvaja za maloljetne počinitelje **zaštitne mjere**, kao sada članak 72. Zakona o prekršajima, već ih u članku 65. predviđa kao prekršajnopравne sankcije koje mogu biti primijenjene prema osobi koja je prekršaj počinila kao stariji maloljetnik, što znači da se one primjenjuju prema općim odredbama Zakona o prekršajima, iz kataloga odnosno posebnog popisa kojim je predviđena konkretna zaštitna mjera, što proizlazi iz članaka 63. i 65. stavak 4. Prijedloga.

Od ostalih sankcija došlo je do promjena kod odgojne mjere posebnih obveza gdje se daje mogućnost sudu da odredi obvezu uključivanja u pojedinačni ili skupni rad u savjetovalištu za mlade.

10. Oduzimanje imovinske koristi, rehabilitacija, podaci iz prekršajne evidencije i pravna posljedica osude

Glava deseta Prijedloga, s odredbama o oduzimanju imovinske koristi, rehabilitaciji, podacima iz prekršajne evidencije i pravnim posljedicama osude,

donosi zaključne odredbe općeg - materijalnopравnog dijela Zakona te s obzirom na svoju koncepciju predstavlja novost, jer važeći Zakon o prekršajima ne sadržava na takav način koncipirane odgovarajuće odredbe, već se navedena materija uglavnom uređuje u procesnom dijelu.

Pozitivni Zakon u općem dijelu ima odredbe o oduzimanju imovinske koristi, (članak 60.), koje, međutim, sadržavaju i dio procesnih odredbi, uz članke 245. i 246., koji upućuje na odgovarajuću primjenu Zakona o kaznenom postupku. Prijedlogom je navedena materija regulirana tako da sada opći dio u članku 76. sadržava isključivo odredbe materijalnopравnog karaktera, koje su po svojem sadržaju odgovarajuće važećim odredbama o oduzimanju imovinske koristi ostvarene prekršajem.

Odredbe o rehabilitaciji (članak 77.) u općem dijelu potpuna su novost, njima se razrađuje načelo iz članka 8. Prijedloga, kao što je već naglašeno, kojim je određeno da počinitelj prekršaja koji je pravomoćno proglašen krivim i prema kojem je primijenjena prekršajnopравna sankcija ili je oslobođen kazne ima pravo, nakon proteka određenog vremena i pod uvjetima koji su određeni ovim Zakonom, smatrati se osobom koja nije počinila prekršaj, a njezina se prava i slobode ne mogu razlikovati od prava i sloboda osoba koje nisu počinile prekršaj. Stoga se u stavku 1. članka 77. propisuje da nakon izvršene ili zastarjele prekršajnopравne sankcije osuđenik ima sva prava građanina utvrđena Ustavom, zakonom ili drugim propisima i može stjecati sva prava, osim onih koja su mu ograničena zaštitnom mjerom, a rehabilitacija nastupa po sili zakona (članak 77. stavak 2.).

Rok propisan za rehabilitaciju, nakon isteka kojeg se počinitelj prekršaja smatra nekažnjavanim, i nakon isteka kojeg se zabranjuje svaka upotreba podataka o građaninu kao počinitelju prekršaja te takvi podaci nemaju nikakav pravni učinak, jest tri godine od izvršene ili zastarjele prekršajnopравne sankcije odnosno od pravomoćnosti odluke o prekršaju kojom je prema osuđeniku primijenjena mjera upozorenja ili je oslobođen kazne. Taj je rok isti kao i u važećem Zakonu koji, međutim, odredbe o rehabilitaciji u cijelosti regulira u svojem procesnom dijelu (članci 247. i 248.).

Novost u općem dijelu jesu i načelne odredbe o podacima iz prekršajne evidencije, sačinjene po uzoru na Kazneni zakon, koje važeći Zakon o prekršajima uopće ne sadržava, već ima samo odredbe o kaznenoj evidenciji u procesnom dijelu, u članku 265., s pravilima o njezinu vođenju. Načelnim odredbama Prijedloga propisuje se kome se mogu dati podaci iz prekršajne evidencije i tko se može koristiti tim podacima te o pravu građana u vezi s tim podacima.

Isto su tako novost općeg dijela odredbe o pravnim posljedicama osude (članak 79.) koje se kao takve propisuju zakonom, a sastoje se u gubitku ili zabrani stjecanja određenih prava. Posebno su izdvojeni **negativni prekršajni bodovi** (članak 80. i 81.) kao pravna posljedica osude, koji se mogu propisati

za počinitelja koji je pravomoćno proglašen krivim za osobito teške prekršaje; za jedan prekršaj mogu se propisati najviše do tri negativna boda.

ZAKLJUČAK

Odmah nakon stupanja na snagu važećeg Zakona o prekršajima, unatoč njegovim neporecivo dobrim polazištima u rješavanju određenih instituta u materijalnopravnom dijelu, koji je uglavnom koncipiran po uzoru na Kazneni zakon te je preuzeo veći dio odredbi načelnog značaja iz tog zakona prilagodivši ih značaju prekršaja, pokazalo se da trpi od određenih nedostataka, u manjoj mjeri u materijalnom dijelu, a značajnih u procesnom dijelu. Zbog tih nedostataka vrlo brzo počele su se javljati kritike, a time i potreba za mijenjanjem Zakona. Rezultat te potrebe upravo je Prijedlog novog zakona o prekršajima, koji je u materijalnom dijelu, a što je predmet naprijed iznesenog razmatranja, cjelovitiji, nomotehnički dotjeraniji te donosi i nova rješenja koja će nesumnjivo pridonijeti ujednačenosti u prekršajnom pravu i suđenju zbog obvezne primjene općeg dijela Zakona, korekcije kaznene politike kroz odredbe o prekršajnim sankcijama, posebno kaznama i zaštitnim mjerama, te pravilima o ublažavanju kazni.

LITERATURA

- Franjo Bačić, Krivično pravo – Opći dio, Informator, Zagreb, 1995.
Željko Horvatić, Novo hrvatsko kazneno pravo, Organizator, Zagreb, 1997.
Ivo Josipović, Zakon o prekršajima – komentatorske bilješke i objašnjenja, Narodne novine, Zagreb, 2002.
Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 2/1999. i 2/2002., Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu – radovi Željka Horvatića, Ive Josipovića, Davora Derenčinovića i Marka Raše.

Summary

NOVELTIES IN THE SUBSTANTIVE LEGAL PROVISIONS OF THE PROPOSAL OF THE NEW MISDEMEANOURS ACT

Immediately after the current Misdemeanours Act came into force, in spite of its undeniably sound starting positions in resolving certain institutes in the substantive legal part which was mainly modelled on the Criminal Code, and which took a large part of the general provisions from this Code and adjusted them to the level of significance of a misdemeanour, it proved to suffer from certain flaws, which were present to a lesser extent in its substantive part, but more significantly in its procedural part. These flaws soon led to criticism, and thus the need to amend the Act. This need resulted in the Proposal of the new Misdemeanours Act, which the author covers in this paper. Compared with the current Act, the substantive part of the Proposal is more comprehensive, more elaborated in nomothetic terms, and also introduces new solutions that will undoubtedly contribute to the more equal implementation of misdemeanour law and adjudication thanks to the mandatory application of the general part of the Act, and the correction of criminal policy through the provisions on misdemeanour sanctions, especially the forms of punishment and protective measures, as well as the rules on the mitigation of punishment.